

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

**FAO**



**El sector informal alimentario en las ciudades de Medellín,  
Manizales y Soacha en Colombia**

Documento de trabajo

Compiló: José Valentín Hurtado M.

Coordinación general: Maritza Rodríguez Reyes

Proyecto TCP/COL/3202  
“Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos  
a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”

Supervisión técnica: Olivio Argenti (FAO/AGS)

Bogotá, mayo de 2010

© FAO 2010

# El Sector informal alimentario en las ciudades de Medellín, Manizales y Soacha en Colombia<sup>1</sup>

## 1. Resumen Ejecutivo

El desempleo en Colombia (14,2 por ciento)<sup>2</sup> explicable por la crisis mundial de la economía, falta de acciones gubernamentales de fomento, crisis con Venezuela y Ecuador; baja competencia laboral de la mano de obra, revaluación del peso, corrupción y violencia política, más las cargas impositivas del Estado han presionado a la población a desplazarse desde el sector formal al informal de la economía. Al día de hoy más del 60 por ciento<sup>3</sup> del empleo generado en Colombia se localiza en este sector, constituyéndose en un alto riesgo para la estabilidad socio-económica nacional.

El Sector Informal Alimentario (SIA), como sistema socio-productivo y comercial se encuentra presente en todos los países del mundo con diferentes matices, asociado a la distribución detallista de alimentos frescos y/o preparados. Se compone de varios actores que se encuentran relacionados por efecto de las actividades de producción y compra – venta de alimentos, pero cuya integración y coordinación es débil. Dentro de este esquema, el mercado se constituye en el escenario de interrelación económica que soporta todas sus actividades.

Esta investigación centra su acción en el sector informal alimentario presente en el sector urbano de las ciudades de Manizales, Medellín y Soacha, como alternativa para sus habitantes para proveerse de alimentos frescos y/o preparados *in situ* a precios más bajos que las tiendas de barrio, supermercados y restaurantes. No se incluye en este estudio los productores agropecuarios informales que proveen productos frescos por intermedio del mercado mayorista.

Los vendedores del SIA generan impactos negativos en el entorno, que son el eje central de la controversia con las autoridades locales, el comercio formal y/o la sociedad civil: invasión del espacio público, contaminación visual, auditiva y residuos sólidos; deterioro paisajístico, riesgos para la salud pública, inseguridad e interferencia a la movilidad peatonal y vehicular.

Desde otro punto de vista el SIA se constituye en una importante fuente de ingresos para un segmento de población urbana<sup>4</sup>, que ante la falta de oportunidades formales de

---

<sup>1</sup> Compilación realizada con base en las investigaciones adelantadas por la FAO en el marco del proyecto TCP/COL/3202: **Jaller, Sergio**.2009. *El Sector Informal Alimentario en la ciudad de Medellín*; **Hurtado M., José V.** 2010. *El Sector Informal Alimentario en la ciudad de Manizales* y, **Hurtado M, José V.** 2009. *El Sector Informal Alimentario en la ciudad de Soacha*.

<sup>2</sup> **Portafolio**.2010. *Tasa de desempleo en Colombia*. Junio 21 de 2010.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> El SIA además del vendedor localizado en el espacio público incluye normalmente a todo su grupo familiar, el cual apoya en la atención directa al “puesto” o en su defecto en las labores de elaboración de pre-listos en sus casas. Lo último es particularmente cierto para alimentos preparados en los cuales para Manizales se observa que más del 80 por ciento de estos vendedores informales preparan o acondicionan estos alimentos en sus lugares de habitación y con la participación de otros miembros de la familia.

empleo se vincula a actividades comerciales de compra – venta detallista, con lo cual consigue solucionar (así sea precariamente) sus necesidades básicas, especialmente las relacionadas con alimentación, vivienda, vestuario y educación.

Este proceso ha venido creciendo en las tres municipalidades a pesar de los controles aplicados y en algunos casos, como en Soacha, se encuentra al borde de convertirse en un problema de orden público. En todas las tres ciudades estudiadas se encontró una relación directa entre el mercado mayorista o los centros de distribución de alimentos centrales (plazas de mercado) y la proliferación de vendedores informales de alimentos frescos del SIA, mientras que el correspondiente a ventas de alimentos preparados se asocia a los lugares de concentración y tráfico peatonal y/o vehicular. Este último escenario incluye las principales calles y carreras del centro de las ciudades.

Las autoridades municipales cuentan con pocos instrumentos para hacer frente a esta problemática por lo que en la mayoría de los casos ejercen una acción temporal de “comando y control” apreciable en amonestaciones personales, decomisos de mercancías y/o mobiliario y eventuales detenciones personales. En algunos casos como en Manizales y en Medellín se observa cierta permisividad hacia los vendedores en el espacio público apreciable en el hecho de que algunos han sido carnetizados y uniformados.

Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) presentes en las tres ciudades estudiadas presentan alta ineficiencia en procesos y agentes de intermediación que contribuyen a incrementar los precios al consumidor e impactan negativamente calidad, inocuidad, accesibilidad y consumo de los alimentos. El SADA tiene alta dependencia de los mercados mayoristas: Manizales (Galería), Medellín (Central mayorista de Medellín y/o Plaza minorista José María Villa) y Soacha (Corabastos)

A pesar de las ineficiencias, pérdidas y/o sobre costos del SIA, éste sistema se constituye en una vía de distribución de alimentos de mucha importancia para las tres ciudades estudiadas, que ha sido evaluado desde la óptica de “comando y control” y dentro del escenario del espacio público. Esta investigación responde a un enfoque integral que busca contribuir a su completa comprensión como paso previo a la formulación de estrategias de intervención coherentes, soportadas en la urgente necesidad de mantener y aumentar las fuentes de ingreso, capitalizar la experiencia comercial, recuperar de manera segura el espacio público, optimizar el suministro de alimentos de buena calidad, inocuos y a precios bajos para los sectores más pobres y mejorar la calidad de vida de los agentes del SIA.

## **2. Metodología**

El trabajo de investigación en campo se realizó en las ciudades de Manizales, Medellín y Soacha entre abril a noviembre del 2009, bajo la dirección de la FAO, Proyecto TCP/2303: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales” con la participación de funcionarios de las alcaldías respectivas, agremiaciones, comercio formal y entidades relacionadas con el espacio público. Se utilizaron varios instrumentos para recolectar la información primaria entre los que sobresalen: Focus Group, entrevistas personales semi estructuradas y encuestas.

Esta información fue complementada con los estudios o investigaciones previas elaboradas por entidades públicas o privadas.

### 3. Resultados

**3.1 El Sector Informal Alimentario (SIA).** Es un sistema socio productivo y comercial lícito más no legal, que en el componente de distribución aprovecha el espacio público para vender alimentos frescos<sup>5</sup> y/o preparados<sup>6</sup> en los sitios de mayor concentración poblacional de los centros urbanos y responde fundamentalmente a dos objetivos: generación de ingresos y suministro oportuno, conveniente y económico de alimentos.

**3.2 Importancia del SIA.** El SIA en la distribución de alimentos frescos y/o preparados se constituye en la principal (y en ocasiones única alternativa viable) para conseguir un ingreso diario; habilita productivamente a los habitantes del área rural y/o urbana que no disponen de adecuada formación y experiencia laboral; impulsa el consumo de alimentos y absorbe las sobreofertas coyunturales; incorpora laboralmente al núcleo familiar dentro de un esquema autónomo y con bajos requerimientos en recursos económicos de entrada y, suministra alimentos a precios bajos para sectores poblacionales económicamente deprimidos.

**3.3 Factores que explican su aparición y permanencia.** La presencia del SIA en las tres ciudades estudiadas se explica por:

- falta de un SADA eficiente, competitivo y sostenible;
- falta de oportunidades laborales formales como consecuencia de la recesión económica (desempleo, subempleo y pobreza);
- baja escolaridad y competencia laboral;
- desplazamiento forzoso;
- hábitos de compra o consumo de alimentos en el espacio público;
- bajos precios al consumidor con relación al mercado formal;
- reducido marco normativo e ineficiente acción de las autoridades con relación al uso y recuperación del espacio público;
- deficiencias en planificación urbana;
- falta de organización y participación en el uso del espacio público por parte del comercio detallista formal;
- falta de difusión de los riesgos para la salud al comprar alimentos en establecimientos sin certificación sanitaria.

---

<sup>5</sup> Bajo esta expresión se incluyen: frutas, hortalizas, raíces, tubérculos y plátano en su estado fresco y sin ningún tipo de transformación.

<sup>6</sup> Se incluyen los alimentos pre-listos (arepas, empanadas, pasteles, masa para buñuelos, hamburguesas, perros, chuzos, ensaladas, etc.) los cuales tienen algún grado de adecuación previo y, alimentos preparados (estofados, carnes, fruta en trozos, sopas, fritos, etc.) que son preparados directamente en el sitio de expendio.



**Fotografía 1.** Las ventas del SIA y el consumo de alimentos preparados en las tres ciudades estudiadas forman parte de la cultura urbana.

**3.4 Composición y localización del SIA.** El SIA como sistema socio-productivo y comercial se encuentra compuesto por:

- Componente humano: proveedores de materias primas y/o productos (frescos y/o procesados), vendedores, transportadores, consumidores y autoridades locales.
- Componente físico y socio-económico: productos, espacio público, mobiliario, marco normativo y entorno local, regional y nacional.

Estos componentes interactúan conformando la estructura, conducta y desempeño del SIA en cada una de las ciudades estudiadas. Las estrategias de intervención al SIA deben involucrar todos estos elementos que lo constituyen. Acciones gubernamentales y/o privadas focalizadas de manera aislada, han mostrado su ineficacia y baja sostenibilidad.

El SIA se localiza en dos grandes escenarios, el rural, urbano y periurbano (productores agropecuarios informales); y el urbano (vendedores detallistas informales). Los primeros se localizan en el perímetro y dentro de las ciudades (agricultura urbana) o en diferentes municipios y veredas de la geografía nacional y, los segundos se ubican en los sectores más concurridos, con especial énfasis en el centro de las ciudades estudiadas.

**3.5 Productos comercializados y formas de abastecimiento.** El SIA estudiado en las ciudades de Manizales, Medellín y Soacha corresponde a un canal de comercialización detallista urbano de alimentos, que es abastecido por el mercado mayorista e industrias formales o informales. Comercializa alimentos frescos de gran demanda y/o alta oferta (frutas, hortalizas, raíces, tubérculos, plátano, carnes y pescado) y alimentos pre –

preparados, preparados *in situ* y/o listos para consumo inmediato; jugos, fruta precortada, salpicón, ensaladas de hortalizas, fritos, chuzos, chorizos, arepas, empanadas, pasteles, buñuelos, pandeyuca, roscas, churros, obleas, hamburguesas, perros calientes, café, pintao, pintaito, te, aromática, masato, forcha, avena, papa frita, carne asada, sopas, estofados, albóndigas, etc.

**3.6 Desempeño económico del SIA.** El análisis de los márgenes brutos de comercialización dan la idea equivocada que la rentabilidad neta del SIA es atractiva. Sin embargo, al considerar todos los costos en que incurre un vendedor informal se llega a la conclusión de que dicha rentabilidad normalmente no es superior al 10 por ciento, dado que hay que descontar el valor del transporte, alimentación, empaques, servicios, costos financieros y mano de obra. En muchas ocasiones llega a tener valores inferiores a cero, es decir que financieramente arroja pérdidas. En lo que respecta a los productos frescos se evidencia con más facilidad esta situación dado que son productos altamente perecederos que son adquiridos en estados cercanos a su deterioro. La situación cambia ligeramente con los productos preparados cuyos márgenes brutos superan en promedio el 40 por ciento y en donde la rentabilidad está íntimamente asociada al volumen de ventas. Así, para el caso de Manizales y Medellín se encuentran unos pocos negocios de comidas preparadas con ventas diarias mayores a 250 mil pesos con márgenes netos superiores al 20 por ciento. Para las tres ciudades analizadas se encontró que los agentes comerciales en su gran mayoría alcanzan escasamente a remunerar su trabajo y el de su familia consolidando una estructura de *trampa de pobreza* que explica porque estas familias son clasificadas en estado de pobreza extrema e indigencia.

**3.7 Relación con las autoridades locales.** Los vendedores del SIA se encuentran en conflicto permanente con las autoridades locales (Secretarías de Gobierno, Salud y Planeación), la Policía nacional y el comercio formal organizado, como consecuencia de los impactos directos e indirectos resultantes de la invasión del espacio público con fines económicos. En la mayoría de los casos las relaciones con las autoridades locales están inscritas al escenario de conflicto, mediatizado por las asociaciones y/o sindicatos de vendedores ambulantes quienes tienen como función principal acompañar, asesorar y defender los intereses de sus asociados. Finalmente y ante la falta de instrumentos claros y seguros de intervención, se termina aceptando o tolerando su existencia con las repercusiones negativas sobre el espacio público (invasión, deterioro escénico, y contaminación), movilidad, seguridad, calidad e inocuidad de los alimentos.

**3.8 Dificultades que enfrenta el SIA.** El SIA en las ciudades de Manizales, Medellín y Soacha enfrenta las siguientes dificultades:

- Bajo nivel de escolaridad de sus miembros;
- Deficiente capacitación, seguimiento, vigilancia y control por parte de las autoridades municipales en cuanto a condiciones higiénico-sanitarias de los alimentos, procesos y mobiliario utilizado;
- Inexistencia de planeación estratégica, soporte administrativo y evaluación de la gestión comercial;
- Dificultad para acceder a créditos de la banca formal y alta dependencia del crédito extra bancario tipo “gota a gota”;
- Alto riesgo de contaminación química o microbiológica en los alimentos;
- Bajo grado de asociatividad entre los vendedores;

- Falta de un marco normativo claro y unos procedimientos de intervención más allá de acciones gubernamentales de “comando y control”;
- Baja rentabilidad en las operaciones de compra – venta de materias primas y/o productos;
- Baja cobertura en seguridad social (salud, pensión y riesgos profesionales);
- Precariedad en las condiciones de vivienda e interacción social;
- Alto grado de estrés como consecuencia de la estructura y condiciones del trabajo en la calle.

**3.9 Relación con su clientela.** El SIA actúa como sitio de convergencia y distribución detallista de alimentos para sectores económicamente deprimidos que se localizan en las tres ciudades estudiadas. Medellín se caracteriza por tener una mayor proporción de vendedores de alimentos preparados (63 por ciento), en contraste con Manizales y Soacha en donde existe una alta proporción de vendedores de alimentos frescos (mayor del 60 por ciento del total de vendedores). La decisión de compra está vinculada a factores como precio, calidad, atención y conveniencia.



**Fotografía 2.** La vinculación de niños en el SIA es cada día más notoria.

### **3.10 Importancia de las intervenciones en el SIA**

Dado el gran dinamismo, importancia e impactos del SIA en las tres ciudades estudiadas, se han formulado varias estrategias de intervención, dentro de las cuales se resaltan:

- **Estrategia 1: fortalecimiento del marco normativo y acciones de “comando y control” por parte de las autoridades municipales.**

Esta estrategia incluye las acciones aplicadas por las autoridades municipales para la recuperación del espacio público y la inocuidad, soportada en leyes, decretos y/o acuerdos vigentes. Los resultados son puntuales y temporalmente no sostenibles en razón a que existen serias limitaciones a dicha intervención (Sentencia T 447 de la Corte Constitucional) y los referentes constitucionales a los derechos humanos.



Finalmente este tipo de medidas son válidas si están acompañadas de otras acciones dirigidas a garantizar el derecho al trabajo e ingresos de esta comunidad de vendedores. En la práctica se observa que “la recuperación del espacio público” mediante esta estrategia es poco duradera y se constituye en fuente permanente de conflicto social.



**Fotografía 3.** Las acciones de comando y control son muy importantes en la defensa y conservación del espacio público.

- **Estrategia 2: Reubicación, reformulación y/o fortalecimiento empresarial del SIA dentro del escenario urbano.**

Parte de la consideración que el SIA es una realidad socio-comercial presente en los centros urbanos la cual requiere acciones de regulación y organización, al tiempo que garantiza el derecho al trabajo. Las intervenciones buscan formalizar estas actividades mediante la reubicación en lotes, zonas, corredores, sectores o centros comerciales recuperando el espacio público invadido. Adicionalmente van acompañados de capacitaciones en fortalecimiento empresarial, crédito, asistencia técnica y seguridad social. Ejemplo de estas acciones se pueden apreciar en Manizales (módulos metálicos en concesión), Medellín (módulos en concesión y centros comerciales) y Soacha (puestos en plaza de mercado). Dicha reubicación debe ser respaldada por un acompañamiento integral que garantice el mejoramiento de la calidad de vida de los vendedores, la recuperación del espacio público y el no retorno a las ventas en el espacio público.



**Fotografía 4.** Las estrategias de reubicación, normalización y capacitación han permitido incorporar al SIA a la economía formal de los centros urbanos.

- **Estrategia 3: formalización del SIA mediante su inclusión dentro de un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) moderno y eficiente.**

Parte de la consideración de que una de las razones por las cuales existe el SIA es la falta de un SADA eficiente, competitivo y sostenible. Por lo tanto las intervenciones se centran en la organización de éste como el eje estructurante que crea los escenarios comerciales formales para los vendedores del SIA. La estrategia busca optimizar los procesos desde la producción hasta el consumo, disminuyendo intermediación, pérdidas poscosecha, mejorando la inocuidad, calidad, disponibilidad y accesibilidad. De esta manera el SIA tradicional se torna comparativamente no competitivo, lo cual facilita su incorporación sin mayores traumatismos al SADA.

Con el fin de garantizar la eficacia, sostenibilidad y competitividad de esta última estrategia, se debe acompañar con el fortalecimiento del marco normativo legal y las acciones de “comando y control”, así como los programas de capacitación, crédito, soporte tecnológico, seguimiento y vigilancia



**Fotografía 3.** La organización de un SADA moderno y eficiente es el mejor camino para los vendedores del SIA.

### **3.13 Escenario apuesta para el SIA en las tres ciudades estudiadas**

El SIA en las ciudades estudiadas debe incorporarse funcionalmente al un SADA moderno, eficiente y competitivo. En dicha estructura los vendedores del SIA se articulan en calidad de agentes de apoyo en los procesos de comercialización detallista, adecuación de producto en bodega, transporte y distribución intraurbana y actividades relacionadas con los procesos agroindustriales. De esta manera se garantiza el mejoramiento de las condiciones de vida de este segmento social, vía un empleo digno, seguro y adecuadamente remunerado, al tiempo que se recupera el espacio público para el disfrute de la comunidad. Mirado desde otra óptica, se disminuye sustancialmente la inseguridad, contaminación visual, contaminación auditiva, residuos sólidos, degradación urbanística, lumpenización y paralelamente se promueve la integración y coordinación con los productores primarios, la agroindustria local, los detallistas, transportadores y consumidores. Todo lo anterior se expresa en incrementos en disponibilidad, accesibilidad, calidad, inocuidad, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos para la población.

### **3.14 Papel de los gobiernos locales**

Los gobiernos locales deben efectuar los estudios de línea base que permitan formular, implementar y operar el Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (SADA) de manera más eficiente, tomando en consideración las potencialidades productivas y de consumo local. Priorizar el SADA en la política pública de seguridad alimentaria, como una empresa de economía mixta, en la cual el gobierno local aporta la infraestructura logística e informática necesarias para las operaciones comerciales, administrativas y financieras es responsabilidad de una administración municipal.